

## HARRISON LEITE

Especialista em processo civil pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e em direito tributário pelo Podivm. Mestre em direito público. Doutor em direito tributário pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com estágio desenvolvido na Universidade de Edimburgo (Escócia), bolsa concedida pela CAPES. Professor de direito tributário e direito financeiro da Universidade Federal da Bahia (UFBA), da UESC e de pós-graduações da região e da capital. Advogado.

*harrison@harrisonleite.com*

# MANUAL DE DIREITO FINANCEIRO

**4ª edição**

**Revisada, ampliada e atualizada.**

**2015**

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)



[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

Rua Mato Grosso, 175 – Pituba, CEP: 41830-151 – Salvador – Bahia

Tel: (71) 3363-8617 / Fax: (71) 3363-5050 • E-mail: [fale@editorajuspodivm.com.br](mailto:fale@editorajuspodivm.com.br)

**Copyright:** Edições JusPODIVM

**Conselho Editorial:** Eduardo Viana Portela Neves, Dirley da Cunha Jr., Leonardo de Medeiros Garcia, Fredie Didier Jr., José Henrique Mouta, José Marcelo Vigliar, Marcos Ehrhardt Júnior, Nestor Távora, Robério Nunes Filho, Roberval Rocha Ferreira Filho, Rodolfo Pamplona Filho, Rodrigo Reis Mazzei e Rogério Sanches Cunha.

**Capa:** Rene Bueno e Daniela Jardim ([www.buenojardim.com.br](http://www.buenojardim.com.br))

**Diagramação:** Couto Coelho ([coutovsk@gmail.com](mailto:coutovsk@gmail.com))

Todos os direitos desta edição reservados à Edições JusPODIVM.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e da Edições JusPODIVM. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

# SUMÁRIO

---

<b>Prefácio a 1ª edição</b> .....	17
<b>Prefácio a 4ª edição</b> .....	19

## 1

### A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO E O DIREITO FINANCEIRO

1. Atividade financeira do Estado .....	21
2. Direito financeiro .....	23
2.1. Autonomia do Direito Financeiro .....	24
2.2. Fontes do direito financeiro .....	25
2.2.1. Fontes Principais .....	25
A) Constituição Federal .....	25
B) Leis Complementares .....	25
C) Leis Ordinárias .....	28
D) Leis Delegadas .....	29
E) Medida Provisória .....	29
E-1) Jurisprudência .....	29
2.2.2. Fontes Secundárias .....	31
A) Decretos .....	31
B) Atos Normativos .....	31
C) Decisões Administrativas .....	31
D) Decisões Judiciais – Judicialização das políticas públicas .....	31
3. Competência legislativa .....	41
3.1. Competência dos Municípios em matéria de direito financeiro .....	43
4. Quadro sinóptico .....	46
5. Informativos recentes .....	47
5.1. STF .....	47
6. Questões de concursos públicos .....	48

## 2

### ORÇAMENTO PÚBLICO

1. Conceito .....	52
2. Aspectos do orçamento .....	53
3. Natureza jurídica .....	54
3.1. Quadro doutrinário .....	60
3.2. Panorama jurisprudencial .....	62
3.3. Controle de constitucionalidade do orçamento .....	64
4. Espécies de orçamento .....	68
5. Princípios orçamentários .....	69
5.1. Legalidade .....	70
5.2. Exclusividade .....	71
5.3. Programação .....	72

5.4.	Princípio do Equilíbrio Orçamentário .....	72
5.5.	Princípio da Anualidade .....	73
5.6.	Princípio da Unidade .....	74
5.7.	Princípio da Universalidade .....	75
5.8.	Princípio do Orçamento-bruto .....	76
5.9.	Princípio da Transparência Orçamentária .....	76
5.9.1.	O tema na jurisprudência .....	79
5.10.	Princípio da Não Afetação (Não Vinculação) das Receitas de Impostos .....	80
5.11.	Princípio da Especificação ou Especialização .....	84
5.12.	Princípio da Proibição do Estorno .....	85
5.13.	Princípio da Unidade de Tesouraria (ou Unidade de Caixa) .....	86
6.	Dos créditos adicionais .....	89
6.1.	Créditos Suplementares .....	90
6.2.	Créditos Especiais .....	90
6.3.	Créditos Extraordinários .....	91
6.4.	Fontes para a abertura de créditos adicionais .....	92
6.4.1.	Superávit Financeiro .....	93
6.4.2.	Excesso de Arrecadação .....	93
6.4.3.	Anulação Parcial ou Total de Dotações .....	93
6.4.4.	Operações de Crédito .....	93
6.4.5.	Reserva de Contingência .....	94
6.4.6.	Recursos sem despesas correspondentes .....	94
7.	Da orçamentação .....	95
7.1.	Ciclo Orçamentário .....	95
7.1.1.	Iniciativa .....	96
	A) Pode o Executivo alterar a proposta orçamentária do Judiciário? .....	99
7.1.2.	Apreciação .....	100
7.1.3.	Execução .....	103
7.1.4.	Controle .....	104
8.	Das leis orçamentárias .....	105
8.1.	Plano Plurianual .....	106
8.1.1.	Conceito .....	106
8.1.2.	Conteúdo .....	106
8.1.3.	Prazo para envio .....	107
8.1.4.	Vigência .....	107
8.2.	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) .....	108
8.2.1.	Conceito .....	108
8.2.2.	Conteúdo .....	110
8.2.3.	Prazo para envio .....	111
8.2.4.	Vigência .....	111
8.2.5.	LDO e as novidades trazidas pela LRF .....	112
8.3.	Lei Orçamentária Anual (LOA) .....	114
8.3.1.	Conceito .....	114
8.3.2.	Conteúdo .....	115
8.3.3.	Prazo para envio .....	116
8.3.4.	Vigência .....	116
8.3.5.	LOA e as novidades trazidas pela LRF .....	117
9.	Abordagem crítica do Orçamento: atraso no trâmite das leis orçamentárias e ausência de afinidade lógica .....	118
10.	Orçamento Participativo .....	121
11.	Desvinculação da Receita da União .....	122
11.1.	A tredestinação da receita dos tributos vinculados e seus reflexos jurídicos .....	124

12. Vedações do art. 167 da Constituição Federal .....	126
13. Quadro sinóptico .....	130
10. Súmulas aplicáveis .....	137
10.1. STJ .....	137
10.2. STF .....	137
11. Informativos recentes .....	137
11.1. STJ .....	137
11.2. STF .....	139
12. Jurisprudência selecionada .....	146
12.1. STJ .....	146
12.2. STF .....	146
13. Questões de concursos públicos .....	149

## 3

## TEORIA DOS INGRESSOS PÚBLICOS – RECEITA PÚBLICA

1. Introdução .....	155
2. Conceito .....	156
3. Classificação .....	159
3.1. Quanto à periodicidade ou regularidade .....	159
3.1.1. Ordinária .....	159
3.1.2. Extraordinária .....	159
3.2. Quanto ao sentido .....	159
3.2.1. Amplo .....	159
3.2.2. Restrito .....	159
3.3. Quanto à competência do ente da Federação .....	160
3.3.1. Federal .....	160
3.3.2. Estadual .....	161
3.3.3. Municipal .....	161
3.4. Quanto às fontes (alemã), origem ou coercitividade .....	161
3.4.1. Originárias .....	162
3.4.2. Derivadas .....	162
3.5. Quanto à natureza ou previsão orçamentária .....	167
3.5.1. Orçamentária .....	167
3.5.2. Extraorçamentária .....	168
3.6. Quanto à categoria econômica (classificação legal) .....	169
3.6.1. Receitas Correntes .....	169
A) Receita Tributária .....	170
B) Receitas de Contribuições .....	170
C) Receita Patrimonial .....	170
D) Receita Agropecuária .....	170
E) Receita Industrial .....	170
F) Receita de Serviços .....	170
G) Transferências Correntes .....	171
H) Outras Receitas Correntes – análise da natureza jurídica dos royalties .....	171
3.6.2. Receitas de Capital .....	173
A) Operações de Crédito .....	173
B) Alienação de Bens .....	173
C) Amortização de Empréstimos .....	174
D) Transferências de Capital .....	174
E) Outras Receitas de Capital .....	174
4. Regime contábil da receita .....	177

5. Dívida Ativa.....	178
5.1. Da possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA).....	180
5.2. Da distinta classificação dos tributos aplicada no conceito de dívida ativa e nos institutos da Lei de Execução Fiscal .....	181
6. Fases da Receita .....	182
6.1. Previsão .....	183
6.2. Lançamento .....	184
6.3. Arrecadação.....	185
6.4. Recolhimento .....	185
7. Receita Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	185
7.1. Receita Corrente Líquida .....	185
7.1.1. Receita Corrente Líquida x Base de Cálculo do Repasse ao Legislativo (duodécimo).....	187
7.2. Responsabilidade na Gestão Fiscal .....	189
7.2.1. Sanções pela não eficiência arrecadatória.....	191
7.3. Renúncia de Receita .....	193
8. Repartição de Receitas Tributárias – Transferências Constitucionais .....	195
8.1. Transferências constitucionais e seu reflexo no Imposto de Renda Retido na Fonte .....	200
8.2. Reflexo da isenção do ICMS e do IPI nas transferências constitucionais .....	201
9. Bloqueio de transferências .....	204
10. Sobre os Fundos .....	205
11. Quadro sinóptico .....	208
12. Súmulas aplicáveis.....	212
12.1. STJ.....	212
12.2. STF .....	212
13. Informativos recentes.....	212
13.1. STJ.....	212
13.2. STF .....	213
14. Jurisprudência selecionada .....	216
14.1. STF .....	216
14.2. STJ.....	219
15. Questões de concursos públicos .....	219

## 4

## DESPESAS PÚBLICAS

1. Introdução .....	225
2. Conceito .....	226
3. Classificação .....	226
3.1. Quanto à Origem do Recurso .....	227
3.2. Quanto à competência do ente .....	227
3.2.1. Federal .....	228
3.2.2. Estadual .....	228
3.2.3. Municipal.....	228
3.3. Quanto à regularidade.....	228
3.4. Quanto à natureza legal.....	228
3.4.1. Despesas Correntes .....	228
3.4.2. Despesas de Capital .....	231
3.5. Classificações para os concursos de Auditor do Tribunal de Contas, Técnicos e Analistas .....	233
3.5.1. Classificação institucional .....	233
3.5.2. Classificação Funcional-Programática .....	234

4. Fases da despesa pública.....	238
4.1. Empenho .....	239
4.1.1. Tipos de Empenho .....	240
4.1.2. Pode um empenho ser cancelado?.....	241
4.1.3. Para os concursos de Auditores do TC, técnicos e analistas .....	241
4.2. Liquidação .....	242
4.3. Pagamento .....	244
5. Regime contábil da despesa .....	246
5.1. Exceções aos regimes contábeis.....	247
5.2. Regime de Competência e o período adicional .....	248
6. Restos a pagar .....	249
6.1. Restos a pagar em final de mandato .....	251
7. Despesas de exercícios anteriores (DEA).....	254
8. Despesas públicas de origem judicial: precatório.....	256
8.1. Conceito e finalidade.....	257
8.2. Alcance do regime .....	258
8.3. Procedimento .....	259
8.4. Regra geral dos precatórios .....	261
8.4.1. Jurisprudência recente .....	262
8.5. Requisições de Pequeno Valor.....	264
8.6. Função administrativa do Tribunal .....	266
8.7. Complementação, Suplementação e Fracionamento de Precatório .....	267
8.8. Compensação de precatório realizado pela Fazenda Pública (compensação de ofício) – Recente julgado do STF.....	268
8.9. Precatórios e reflexos tributários .....	269
8.9.1. Compensação de precatório realizado pelo contribuinte.....	269
8.9.2. Precatório e o processo executivo fiscal .....	273
8.9.3. Precatório e Certidão Negativa de Débito (CND) .....	273
8.10. Aquisição de imóveis públicos com precatórios.....	274
8.11. Atualização monetária dos precatórios .....	274
8.12. Cessão de Precatórios.....	276
8.13. Regime Especial de Precatórios .....	277
8.13.1. Como era aplicado o Regime Especial de Precatório .....	279
8.13.2. Da pretendida modulação de efeitos da decisão do STF .....	280
8.13.3. Regimes especiais anteriores à EC 62. ....	282
8.14. Intervenção federal .....	284
9. Despesas públicas e a Lei de Responsabilidade fiscal (LRF).....	285
9.1. Limitação de Empenho .....	286
9.2. Geração de despesa .....	288
9.3. Despesa obrigatória de caráter continuado – DOCC .....	289
9.4. Despesas com pessoal.....	291
9.4.1. Conceito.....	291
9.4.2. Limites de gasto.....	294
9.4.3. Exceções ao câmputo dos gastos.....	295
9.4.4. Despesas nulas.....	296
9.4.5. Controle dos gastos de pessoal.....	296
A) Limite alerta. ....	296
B) Limite prudencial.....	296
B.1) Direito à nomeação e limitação orçamentária.....	298

C) Excesso de despesa: prazo e medidas para a sua eliminação.....	299
D) Medidas constitucionais ao controle de gastos com pessoal.....	300
E) Sanções .....	300
F) Despesas com a seguridade social.....	301
10. Destinação de recursos para o setor privado .....	302
11. Transferências.....	303
11.1. Transferências Obrigatórias .....	304
11.2. Transferências Voluntárias.....	304
11.2.1. Requisitos .....	305
11.2.2. Sanções.....	306
11.2.3. Princípio da intranscendência subjetiva das sanções .....	311
11.3. Transferências automáticas .....	314
12. Quadro sinóptico .....	314
13. Súmulas aplicáveis.....	321
13.1. STJ.....	321
13.2. STF.....	321
14. Informativos recentes.....	321
14.1. STJ.....	321
14.2. STF.....	324
15. Jurisprudência selecionada .....	335
15.1. STJ.....	335
15.2. STF.....	336
16. Questões de concursos públicos .....	339

## 5

## LINHAS GERAIS DO CRÉDITO PÚBLICO

1. O empréstimo como Processo Financeiro .....	347
2. Conceito .....	348
3. Natureza jurídica .....	349
3.1. Tese drago.....	350
4. Classificações do Crédito Público .....	351
4.1. Quanto à Coercitividade.....	351
4.2. Quanto à Temporalidade .....	352
4.2.1. Dívida Pública Flutuante .....	352
4.2.2. Dívida Pública Fundada ou Consolidada .....	352
4.3. Quanto à Origem dos Recursos .....	353
5. Títulos da Dívida Pública e sua relação com o Direito Tributário.....	353
5. Crédito Público na Constituição Federal .....	356
6. Crédito Público e a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	358
6.1. Definições gerais.....	358
6.2. Operações de crédito proibidas.....	360
6.3. Concessão de Garantias.....	362
6.4. Limites para o endividamento público .....	363
6.5. Antecipação da Receita Orçamentária (ARO) .....	364
7. O Banco Central na Constituição .....	365
8. O Sistema Financeiro Nacional .....	366
9. Quadro sinóptico .....	367
10. Informativos recentes.....	369
11. Jurisprudência selecionada .....	370
11.1. STF .....	370
12. Questões de concursos públicos .....	373



# CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

1. Alcance do Controle .....	380
2. Áreas de Controle .....	381
3. Espécies de Controle .....	382
3.1. Quanto ao momento .....	382
3.2. Quanto ao órgão ou agente que realiza a fiscalização .....	382
3.2.1. Controle Interno .....	382
3.2.2. Controle Externo .....	385
3.2.3. Controle Popular ou Privado .....	385
4. Objeto do Controle .....	387
5. Dos Tribunais de Contas .....	392
5.1. Conceito e função .....	392
5.2. Natureza Jurídica do Tribunal de Contas .....	393
5.3. Tribunal de Contas da União, dos Estados, dos Municípios e do Município .....	394
5.4. Relação entre TDP e direito tributário .....	398
5.4.1. O tema na jurisprudência .....	399
5.5. Eficácia das decisões do Tribunal de Contas .....	401
5.5.1. O tema na jurisprudência .....	402
5.6. O devido processo legal, o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo .....	403
5.7. Competência do Tribunal de Contas .....	404
5.7.1. Emissão de Parecer Prévio .....	404
5.7.1.1. O tema na Jurisprudência .....	406
5.7.2. Julgamento de contas .....	407
5.7.2.1. Contas de Governo x Contas de Gestão .....	408
5.7.2.2. “Lei da Ficha Limpa” e julgamento do Tribunal de Contas .....	413
5.7.2.3. Possíveis resultados do julgamento do Tribunal de Contas .....	415
5.7.2.4. Do julgamento das contas dos Tribunais de Contas .....	416
5.7.3. Controle de atos de pessoal .....	418
5.7.3.1. O tema na Jurisprudência .....	419
5.7.4. Fiscalização em sentido estrito .....	421
5.7.4.1. O tema na jurisprudência .....	424
5.7.5. Aplicação de Sanções e medidas cautelares .....	424
5.7.5.1. Espécies de Sanções .....	426
5.7.5.2. Sanções e tipicidade .....	427
5.7.5.3. Medidas cautelares e outras atribuições punitivas .....	428
5.7.5.4. Transmissibilidade das Sanções .....	430
5.7.5.5. Excludentes das sanções .....	431
5.7.5.6. Prescrição das sanções: a polêmica imprescritibilidade das ações de ressarcimento .....	433
5.7.6. Competência Corretiva .....	436
5.7.7. Dever de Representação .....	439
5.7.8. Auxílio aos Fundos de Participação .....	440
5.7.9. Auxílio à Comissão Mista Permanente .....	440
5.7.10. Poder Regulamentar .....	441
5.8. Tribunal de Contas e a Lei de Responsabilidade Fiscal .....	443
5.9. Tribunal de Contas e o Sigilo Bancário .....	443
5.9.1. O tema na Jurisprudência .....	444
5.10. Organização dos Tribunais de Contas .....	444
5.10.1. Composição .....	444
5.10.2. Requisitos para o provimento dos cargos .....	444

5.10.3. Competência para indicação dos membros.....	445
5.10.4. Equivalência de impedimentos e vantagens.....	445
5.11. Tribunal de Contas e os Direitos Fundamentais .....	448
6. Quadro sinóptico .....	449
7. Súmulas aplicáveis.....	453
7.1. STJ.....	453
7.2. STF .....	453
7.3. TCU .....	453
8. Informativos recentes.....	456
8.1. STJ.....	456
8.2. STF .....	457
9. Jurisprudência selecionada .....	466
9.1. STF .....	466
10. Questões de concursos públicos .....	469

## ADENDO

Jurisprudência específica da lei de Responsabilidade Fiscal .....	473
Informativos: Lei de Responsabilidades Fiscal – STF .....	477
Leis Orçamentárias da União em vigor .....	485
Lei nº 12.593, De 18 de janeiro de 2012 .....	485
Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014.....	489
<b>Bibliografia</b> .....	<b>497</b>